

Déficits democráticos y globalización

Manuel Guedán¹

En medio de la grave crisis, en un periódico argentino apareció un anuncio en el que varias entidades ciudadanas convocaban a un acto. El título era el siguiente: “¡Basta de realidades! ¡Queremos promesas!” Lo tuve que leer dos veces. Creí que estaba equivocado, pero no. Era así. Parece sorprendente pero creo que la frase refleja exactamente un sentimiento que compartimos millones de personas en todo el mundo: los principales partidos políticos y sus líderes carecen de proyectos que sean capaces de generar ilusión y que, al mismo tiempo, resulten creíbles. La capacidad de generar ilusión y la credibilidad pocas veces se dan juntas en los últimos tiempos. A veces, ni siquiera por separado.

Y es que la democracia se ha generalizado en el mundo durante la década de los noventa, pero tenemos que reconocer que los sistemas democráticos presentan serios déficits en todas partes. Repasemos, por ejemplo, la evolución de algunos países europeos: en Francia, en las pasadas elecciones, la desunión de la izquierda y el voto de protesta anti sistema de los trotskistas provocó una subida de Le Pen y el triunfo de un político tradicional de la derecha, salpicado de escándalos en su época de alcalde. Durante la campaña electoral, la prensa norteamericana trató al señor Chi-

rac de amigo y aliado, pero ahora que se ha atrevido a discrepar con el señor Bush, el Washington Post se refirió a él como “el ladrón de París”. La falta de participación activa de la ciudadanía, el hastío o el aburrimiento de una gran parte del electorado llevó a unos resultados que no eran, precisamente, los que los propios ciudadanos deseaban.

En Italia, después de las graves crisis políticas por los múltiples casos de corrupción, ganó las elecciones el político-empresario más corrupto del país, y las ganó apoyado, además, en fuerzas políticas de turbio pasado. El vicepresidente del gobierno italiano, Gian Franco Fini, presidente de un partido ex fascista, “cambió” su ideología en un congreso y rompió sus relaciones con los partidos neo fascistas europeos. Pero no se nos debe olvidar que, cuando su partido se proclamaba aún abiertamente de extrema derecha, el señor Fini ya formó parte del primer gobierno de Berlusconi.

En Holanda y en Dinamarca, dos países con larga tradición de tolerancia, ha crecido espectacularmente la extrema derecha xenófoba. En Alemania, el partido conservador está dirigido por su ala más derechista, la CSU bávara. En Austria, la extrema derecha ha gobernado en alianza con la derecha democrática tradicional.

Es posible que a miles de kilómetros de distancia no se perciba con igual intensidad el peligro que representa la participación en el gobierno de un país situado en el corazón de Europa, de la extrema derecha xenófoba, paradójicamente amiga de Sadam Hussein -su líder viajó hace un año a Bagdad con el úni-

Guedan, Manuel, 2004, “Déficits democráticos y globalización”, en ICONOS No.20, Flacso-Ecuador, Quito, pp. 136-142.

¹ Universidad de Alcalá de Henares.

co propósito de estrechar públicamente su mano- pero es que los austriacos, como decía Billy Wilder, “tienen la gran habilidad de hacernos creer que Beethoven era austriaco y Hitler, alemán”.

A mi juicio, tenemos en Europa dos derechas: una conservadora, pero firmemente comprometida con el sistema democrático, y otra decididamente contraria al estado de bienestar, partidaria de disminuir las políticas sociales, de recortar las libertades y activamente xenófoba, partidaria de cerrar las fronteras de Europa a las personas y abrirlas sólo para las mercancías. No es que esta derecha haya nacido ahora. Desde la década de los 70, ha habido neonazis en casi todos los países europeos, pero eran grupos marginales y extraparlamentarios. La novedad radica en que ahora ocu-

enemigo a batir. Porque la historia nos enseña que a las dosis mínimas siguen las dosis máximas y las sobredosis, que desembocan en las dictaduras que todos conocemos. Como dijo Bertolt Brecht refiriéndose al auge del nazismo en Alemania, “primero fueron a por los judíos, y a mi no me afectaba, luego a por los homosexuales, después a por los comunistas, luego a por los socialistas y, después, nos declararon enemigos a todos nosotros, a todos los demócratas”. Las derechas democráticas, que tras la Segunda Guerra Mundial contribuyeron en coalición y consenso a construir estados democráticos con un marcado acento social, deben combatir con energía estas desviaciones fascistas.

Y la izquierda, el otro lado del arco político, debería combatirlo no menos enérgica-



pan puestos en los parlamentos nacionales y tienen alcaldías en muchos pueblos. Su presencia es sólida y, en algunos casos, llegan a condicionar las políticas de los gobiernos.

La derecha conservadora democrática puede adoptar dos actitudes frente a esa derecha xenófoba. Una de ellas es ejemplar, la que asumió el señor Chirac en Francia: un rechazo total, hasta el punto de preferir una derrota electoral en la primera vuelta (como ya le ocurrió en el año 97, contra el señor Jospin). La otra es la adoptada por la derecha austriaca, por Forza Italia o por el señor Stöiber en Alemania, que considera que los enemigos están sólo a su izquierda.

Es muy peligroso participar en este juego tentador de considerar “al otro”, al diferente (emigrante, homosexual, negro, indio, musulmán o, simplemente, disidente), como

mente, empleando para ello sus propios valores y señas de identidad. Pero, al menos en Europa, la izquierda está desorientada. Le está costando trabajo encontrar un discurso propio y adopta, a veces, el discurso de la derecha en cuestiones como la emigración, a la que vincula, en demasiadas ocasiones, con la seguridad. Si no fuera por la ausencia de un discurso propio y la desorientación e insatisfacción de electorado de izquierdas, ¿cómo se puede explicar que un político honesto y eficaz, como Jospin, haya perdido las elecciones a la presidencia de la República francesa frente a Chirac?

Un ejemplo es el debate sobre la guerra contra Irak que ha sido particularmente fuerte en Europa. La socialdemocracia, salvo un sector mayoritario del Partido Laborista británico, adoptó la decisión de que era impres-



cindible agotar todas las vías posibles para desarmar al régimen iraquí sin necesidad de acudir a la guerra. La postura de los socialdemócratas se basó en la defensa de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y el rechazo a una acción unilateral de los Estados Unidos. Esta postura era idéntica, en lo esencial, a la actitud de algunos gobiernos de clara mayoría conservadora, como el francés. En este caso parece que unos y otros han sabido sintonizar con la voluntad de las bases sociales a las que representan.

Volviendo al punto anterior, en el que me refería a la deslegitimación de los partidos políticos, quisiera insistir en que tampoco la izquierda ha entendido la oleada de rechazo a la partidocracia que se va extendiendo, con rasgos muy diferenciados, en Europa y en América Latina. Como señala el sociólogo francés Alain Touraine, “que no hay democracia sin partidos, sin actores propiamente políticos, nadie lo rebate y es imposible hablar seriamente de democracia plebiscitaria. Pero la partidocracia destruye a la democracia al quitarle su representatividad y conduce ya al caos, ya a la dominación de hecho de grupos económicos dirigentes, a la espera de la intervención de un dictador”².

En Europa, como ha quedado de manifiesto en las últimas elecciones al Parlamento Europeo, se viene experimentando un desapego de los ciudadanos respecto a la política, y muy concretamente a los partidos, que son cada vez más parte del problema y no de la

solución. En un gran número de países el mal comportamiento de los partidos ha eclipsado las bondades del régimen democrático. En América Latina el descrédito de los partidos políticos ha contribuido profundamente al cuestionamiento del propio Estado democrático. Y conviene recordar que es consustancial con este sistema que los partidos ordenen las preferencias de los ciudadanos y las trasladen a las instituciones en forma de proyectos de intervención, en definitiva, convertidas en propuestas que resulten tan atractivas para los ciudadanos como para que éstos les den su voto y les permitan gobernar.

Con todos sus defectos, los partidos políticos son la esencia de la democracia y su existencia es lo único que garantiza la posibilidad de elección entre las distintas opciones. Por eso es tan importante que los partidos reflexionen seriamente sobre la crisis de la democracia y traten de impulsar nuevas fórmulas de participación popular eficaces y que ilusionen a los ciudadanos. A la izquierda, particularmente en América Latina, le está costando trabajo renovarse y no ha aprovechado su potencial crítico para elaborar nuevas ofertas y modificar su forma de organización. Eso, seguramente, ha ocurrido porque, como decía un graffiti con el que me encontré en la Ciudad de Guatemala, “cuando tenía las respuestas, le cambiaron las preguntas”. Y a la izquierda las preguntas se las cambiaron cuando cayó el muro de Berlín.

Con la desaparición de uno de los bloques en los primeros años de la década de los 90, comenzaron a alzarse voces que se preguntaban si seguían teniendo sentido los debates

2 Touraine, Alain, 2000, *¿Qué es la democracia?*, Fondo de Cultura Económica, México, pág. 86.

políticos en una economía de mercado y en una democracia liberal que ya no tenía contrincantes. Es más, había voces autorizadas que defendían que la única solución era “más mercado” y que los Estados y la política tenían que apartarse y no estorbar a la libre competencia económica. Pero los años han demostrado algo que ya era obvio para muchos de nosotros: *que el mercado por sí sólo no resuelve los problemas*. Es verdad que la economía de mercado genera riqueza y que ésta es imprescindible, pero también genera desigualdad y provoca que millones de pobres sean arrojados a la cuneta. Sólo un Estado democrático, con fuerte contenido social, es capaz de impedir la exclusión social mediante la implantación de políticas públicas que favorezcan la igualdad. Garantizar a todos los ciudadanos la educación, la salud, la vivienda y, en definitiva, una vida digna, es una obligación del Estado, una tarea que no entra dentro de las “obligaciones” del mercado. Y el cumplimiento de estos objetivos es lo que legitima, ante los ciudadanos, a un Estado de derecho.

En una obra colectiva imprescindible, editada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), e inspirada por Edmundo Jarquin y Fernando Carrillo, ambos reafirman el papel central que desempeña el Estado en el crecimiento económico: “la importancia de las instituciones y de la política se reconoce cada vez más como factor esencial para lograr crecimiento económico con equidad y sostenibilidad”³. Jarquin y Carrillo, estudiosos y buenos conocedores de la región, afirman en esta obra que es necesario recrear el Estado para acometer dos tareas, a saber: a) garantizar políticas públicas que generen bienestar social y progreso económico, e b) implantar un sistema fiscal eficiente y equitativo.

Por otra parte, tal como subraya Touraine, un sistema abierto, político o económico, es una condición necesaria pero no suficiente de la democracia o del desarrollo económico. “No hay, en efecto, democracia sin la libre elección

de los gobernantes por los gobernados, sin pluralismo político, pero no puede hablarse de democracia si los electores sólo pueden optar entre dos fracciones de la oligarquía, del ejército o del aparato del Estado. Del mismo modo, la economía de mercado asegura la independencia de la economía con respecto a un estado, una Iglesia o una casta, pero hace falta un sistema jurídico, una administración pública, la integración de un territorio, empresarios y agentes de redistribución del producto nacional para que pueda hablarse de sociedad industrial o de crecimiento endógeno”⁴.

La política se legitima socialmente sólo si contribuye a disminuir las incertidumbres que planean sobre la convivencia humana. Por tanto, partiendo de esta concepción, la política es la encargada de gestionar pacíficamente los conflictos para que la democracia los resuelva, con la participación de los ciudadanos, en un proceso que presenta, según el profesor Josep M. Vallés⁵, varias etapas: 1) identificación y selección de los conflictos a regular, 2) debate sobre las alternativas propuestas y 3) decisión final para seleccionar una de ellas. En pocas palabras, la concepción de democracia que defendemos exige dos requisitos: *deliberación* y *decisión*, porque creemos que la política no es sólo decisión, sino que, antes de decidir, debe producirse un diálogo abierto, libre y bien informado. No puede ser considerado un sistema democrático aquel que niegue capacidad política o participación a un grupo o a una comunidad. La democracia, para que sea tal, debe favorecer la máxima equiparación posible entre todos los grupos e individuos.

Las *normas* son otra de las esencias de la democracia. Lo que caracteriza a la dictadura es la arbitrariedad, el no reconocimiento de los derechos a determinados grupos sociales e individuos. La democracia, por el contrario, defiende los derechos de todos y ni el propio Estado puede violarlos. En el siglo III antes

3 Jarquin, Edmundo y Fernando Carrillo, “Democracia en déficit”, BID, Washington, D.C., pág. 4.

4 Touraine, Alain, *Ibid.*, pág. 15.

5 Vallés, Josep M., 2000, *Ciencia Política: una introducción*, Ariel, Barcelona.

de Cristo, Aristóteles decía, refiriéndose a la democracia griega, que ésta era “la forma de gobierno en el que la libertad tenía que ser la norma”. Hoy siguen siendo la libertad y el cumplimiento de las normas sus condiciones *sine qua non* pero, en el siglo XXI, la democracia tiene que ser, además de una democracia *de medios*, una democracia *de fines*, es decir, una democracia sustantiva. Con democracia sustantiva quiero decir que la democracia debe producir equidad social, debe equilibrar las diferencias económicas y sociales que genera el mercado. El estado democrático de hoy día debe tener en cuenta las necesidades de la economía post industrial y de la competencia internacional, sin olvidar la equidad social, que es el origen del estado de bienestar que surgió en Europa después de la Segunda Guerra Mundial.

Uno de los clásicos de la teoría política de nuestra época, Robert Dahl, advierte sin embargo acerca de la importancia de respetar el equilibrio a la hora de valorar los medios y los fines: “llevado a sus extremos, la insistencia de que los resultados sustanciales deben tener precedencia sobre los procesos pasa a ser una lisa y llana justificación antidemocrática del tutelaje, y la ‘democracia sustantiva’ se convierte en un rótulo engañoso para disfrazar lo que de hecho es una dictadura”.⁶

Sobre este tema permítanme que haga una referencia a la experiencia europea de la post guerra. La consolidación de la democracia y el desarrollo económico y social fueron posibles porque se consiguió el consenso entre las fuerzas políticas y sociales. Los empresarios renunciaron a unas ganancias abusivas y aceptaron unos sistemas fiscales progresivos, que permitieron a los Estados desarrollar políticas de bienestar social. A cambio de eso, los trabajadores renunciaron al enfrentamiento permanente y establecieron un sistema regulado de huelga.

Mi país, España, tuvo un proceso diferente. La caída de Hitler no se llevó consigo la

cruenta dictadura del general Franco, que duró 40 años. Salimos de esa dictadura tras largas luchas políticas y sociales y, a la muerte del dictador, se implantó un régimen democrático que se estabilizó, gracias a los pactos entre los partidos políticos y las fuerzas sociales. Se llegó a un acuerdo, por ejemplo, en la forma de Estado: la derecha y el ejército defendieron la monarquía y la izquierda la aceptó, poniendo como condición que ésta adoptara la democracia constitucional. También se produjo un importante pacto económico y social. Los 12 años de gobierno socialista y la entrada de España en la Unión Europea consolidaron un estado de bienestar, con la universalización de la educación y de la salud, algo desconocido hasta entonces en el país.

Para no mantenernos en una situación de desesperanza, quisiera referirme a lo que creo que pueden ser las líneas de reflexión para atajar los déficits democráticos y, siguiendo la obra antes citada del profesor Vallés⁷, me permito hacer estas propuestas:

En primer lugar, tenemos que partir de la base de que el Estado está viviendo una profunda crisis y que sus capacidades se están viendo disminuidas por una serie de factores:

- a) Los procesos de integración regionales le están quitando competencias.
- b) Han nacido otros actores con fuerza (medios de comunicación, multinacionales, ONG, etc.).
- c) Las nuevas tecnologías desbordan las concepciones tradicionales sobre la soberanía de los Estados.

A modo de resumen de este primer punto, podemos afirmar que se ha producido una erosión del propio Estado.

En segundo lugar, hay que afirmar que el Estado es imprescindible en este siglo XXI, pero no es menos cierto que necesitamos un Estado menos dirigista y más catalizador, un Estado que no actúe como monopolio del poder y que sea consciente de que no ostenta

6 Dahl, Robert, 1992, *La democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona, pág. 196.

7 Vallés, Josep M., *Ibid.*

el poder en exclusiva. Se necesitan Estados que fomenten espacios de participación democrática, de diálogo y de concertaciones. Estados que partan de que no pueden ser ellos los que desempeñen el único papel protagonista. Deben reconocer papeles decisivos a los individuos y a los colectivos. Un Estado que, como dice Touraine, sea movilizador y dinamizador de una sociedad madura a la que, incluso, se le deben facilitar herramientas de control sobre sus actuaciones.

En tercer lugar, se deben reconocer y abordar los déficits del Estado democrático mediante la aplicación de fórmulas nuevas que permitan ampliar la participación ciudadana:

- a) Mayor acceso de los ciudadanos a la información. Un acceso que se puede ver favorecido por las nuevas tecnologías.
- b) Descentralización territorial de la administración.
- c) Regulación del rendimiento de cuentas efectivo por parte de los políticos y los gestores.
- d) Establecimiento de sistemas de coparticipación en la elaboración de políticas públicas.
- e) Establecimiento de sistemas eficaces y transparentes de lucha contra la corrupción.
- f) Creación de nuevos espacios para que puedan participar los ciudadanos no organizados, junto con los sindicatos y las ONG.
- g) Establecimiento de sistemas de consulta popular o referéndum para cuestiones de especial importancia.

En cuarto lugar, la revitalización de la democracia pasa por hacer frente al descrédito de los partidos políticos. Entre otras medidas y teniendo en cuenta la situación de cada país, se debería elaborar una Ley que regule el funcionamiento y la democracia interna de los partidos políticos, así como su financiación pública, para garantizar una plena transparencia de sus ingresos y de sus gastos. Se debería también sancionar el tráfico de influencias y la corrupción.

En quinto lugar, hay que tener en cuenta que una de las principales características del mundo globalizado es la pluralidad de actores. Junto a los Estados han surgido, a veces con mayor fuerza que éstos, los medios de comunicación, las multinacionales, los organismos internacionales, las organizaciones no gubernamentales e, incluso, los propios individuos. Dado el peso que tienen estos nuevos actores en la sociedad internacional y en la toma de decisiones, hay que extender el principio de responsabilidad democrática. Muchas de las decisiones que se adoptan son el resultado de la multitud de actores que interactúan en la compleja sociedad internacional. Pero, ¿a quiénes se les van a pedir responsabilidades en el caso de una crisis bancaria internacional? ¿Qué control político pueden ejercer los miembros de un Parlamento sobre lo que decide el Fondo Monetario Internacional, el G-8 o la OMC?

En la actual sociedad globalizada las responsabilidades se diluyen y es realmente difícil ejercer un control democrático sobre los actores que toman decisiones, máxime cuando, en ocasiones, no son autoridades políticas. ¿No influyen la CNN o los principales fondos de inversión más que muchos Estados? Como señala Dahl, “en la actualidad, las fronteras de un país (incluso de un país tan grande como Estados Unidos) son mucho más circunscriptas que las fronteras de las decisiones que afectan significativamente los intereses fundamentales de los ciudadanos. La vida económica de un país, su medio ambien-

Es verdad que la economía de mercado genera riqueza, pero también genera desigualdad y provoca que millones de pobres sean arrojados a la cuneta. Sólo un Estado democrático, con fuerte contenido social, es capaz de impedir la exclusión social mediante la implantación de políticas públicas que favorezcan la igualdad.





te, su seguridad nacional y su supervivencia dependen mucho en nuestros días (y probablemente cada vez más) de actores y de acciones que están fuera de los límites del país, no sometidas en forma directa a su gobierno”.⁸ Hay, por tanto, que buscar mecanismos para que estos nuevos actores privados rindan explicaciones públicas de sus intervenciones y hay que procurar hacerlo en todas las direcciones posibles: ante los usuarios y los consumidores, ante los accionistas, ante los empleados y ante los Gobiernos. El creciente nivel de instrucción de los ciudadanos y las nuevas tecnologías de la comunicación pueden facilitar este ejercicio de responsabilidad democrática, basada en la transparencia y el intercambio de información.

Como última conclusión, en este nuevo siglo en el que estamos, debemos entender por política, particularmente por política democrática, la intervención colectiva de los ciudadanos para regular las tensiones y los conflictos que les afectan. Esta intervención colectiva seguirá exigiendo la coordinación del esfuerzo de muchos, aunque esta coordinación adopte ahora nuevas formas y maneje nuevos recursos. Touraine destaca al respecto que “sólo unos movimientos sociales fuertes y autónomos, que arrastren tanto a los dirigentes como a los dirigidos, pueden oponer resistencia al dominio del Estado autoritario modernizador y nacionalista a la vez, dado que constituyen una sociedad civil capaz de negociar con aquél, dando así una autonomía real a la sociedad política”.⁹

Si hacemos caso a los que dicen que la po-

lítica es ya innecesaria, tendríamos que afirmar que las desigualdades sociales y las diferencias de todo orden han desaparecido de nuestro mundo. O que todos los que le habitan han decidido acabar con ellas. No parece verdad ni lo uno ni lo otro. Es más, cada vez hay más diferencias entre los países ricos y los países pobres y, dentro de los países, entre los que más y los que menos tienen.

En una reciente conferencia internacional, que reunió en Madrid a unos 30 ex presidentes y expertos de todo el mundo, se detectaron varios problemas especialmente graves del momento actual (riesgos medio ambientales, conflictos bélicos locales, avance del sida, brotes de xenofobia, etc.), pero se dedicó especial atención a uno en particular: que la ola democrática que surgió con fuerza en los años 90 se ha detenido en los países en vías de desarrollo. Los países en vías de desarrollo, América Latina, Asia y África, habían acogido la democracia con grandes expectativas, pensando que ésta iba a ser capaz de modificar sus condiciones de vida, de paliar la pobreza y erradicar la corrupción. Pero no ha sido así. Los sistemas democráticos no han generado bienestar social, no han sido capaces de acabar con la corrupción y coexisten con la miseria. Esto ha hecho que aumente la zozobra y que las gentes tengan la sensación de que les han robado el futuro. Y como señalaba recientemente en un editorial el periódico inglés *The Guardian* “un mundo sin optimismo es un mundo peligroso”.

8 Dahl, Robert A., *Ibid.*, pág. 382.

9 Touraine, Alain, *Ibid.*, pág. 31.